

# Multifuncionalidade da agricultura e manejo de recursos naturais: alternativas a partir do caso do semi-árido brasileiro

Eric Sabourin<sup>1</sup>  
UNB/CIRAD-FR

**RESUMO:** A comunicação analisa alternativas de reconhecimento e de valorização do caráter multifuncional da agricultura a partir das especificidades do Brasil e, em particular, da região semi-árida. O trabalho propõe levar em conta as formas de tratamento das outras funções associadas à produção agropecuária na região semi-árida, em particular em termos de manejo de recursos naturais e meio ambiente. As propostas provem do estudo das práticas não mercantis de manejo de recursos coletivos (terras, floresta, pastagens, água, biodiversidade) ou de acesso a bens públicos (inovação, informação, mercado) pelos agricultores da região por meio de diversas formas de organização e de ação coletiva e por meio da negociação de novas políticas públicas. O apoio a essas práticas coletivas ou, apenas o seu reconhecimento institucional ou jurídico permitiria, muitas vezes, garantir a sua reprodução ou a sua adaptação ao contexto atual. Tais dispositivos públicos ou coletivos assegurariam; ao mesmo tempo, a sustentabilidade das funções produtivas, ambientais e sociais, assim como a permanência ou a modernização das estruturas sociais e das instituições que regulam essas práticas e formas de organização.

**PALAVRAS-CHAVE:** Recursos naturais comuns; multifuncionalidade; bens públicos; semi-árido.

**ABSTRACT:** This paper analyses some alternatives in order to promote the multifunctionality of agriculture based on Brazil rural specificity's, particularly in the Nordeste semi-arid area. Our work propose to take in account the local forms of management of these other functions associated to rural production, particularly in terms of natural resources and environment. It is based on several studies about no trade practises of common resource management (land, forest, grazing, water, biodiversity) or about public goods access (innovation, information, market) ruled by smallholders in the semi-arid region. These practises are associated to several kinds of organisation and collective action, and to the negotiation of public policies. Support these collective practises or disposition, or just only recognise their juridical and institutional existence would allow guaranteeing their reproduction or adaptation to a new context. It would assure, at the same time, the sustainability of productive, environmental and social functions as well as the modernisation and permanency of social structures and institution, which are ruling these rural practises and organisations.

**KEY WORDS:** Multifunctionality; public goods, natural common resources, semi-arid area.

## INTRODUÇÃO: A NOÇÃO DE MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA:

O conceito de multifuncionalidade nasceu no Brasil, da Declaração de Rio de Janeiro sobre o desenvolvimento sustentável (Conferência das Nações Unidas sobre meio Ambiente e Desenvolvimento, 3-14 de junho de 1992). A multifuncionalidade pode ser definida como o “conjunto das contribuições da agricultura para um desenvolvimento econômico e social considerado na sua globalidade” (LAURENT, 1999). A partir da conferência Eco 92, a multifuncionalidade foi caracterizado como o reconhecimento pela sociedade do interesse público ou geral de funções sociais, ambientais, econômicas ou culturais, não diretamente produtivas ou não mercantis e associadas à atividade agropecuária.

De certa maneira, o reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura e dos espaços rurais permitiu agregar um caráter operacional (e diversos instrumentos) às noções bastante abstratas de desenvolvimento sustentável (MORMONT, 2000) ou de agricultura sustentável (SABOURIN, 1999; BEDUSCHI e ABRAMOVAY, 2003). Pois, defender uma agricultura multifuncional leva precisamente a valorizar, a preservar, a tornar perenes as funções sociais, ambientais e até econômicas, de interesse geral associadas à produção agrícola. Isto supõe garantir a reprodução ou a atualização das relações humanas, das estruturas socioeconômicas, das instituições que garantem essas funções - geralmente não mercantis - e os valores a elas associados (BARTHÉLÉMY, 2003).

No entanto, a tradução da multifuncionalidade da atividade agropecuária em termos de política de desenvolvimento rural foi principalmente promovida na Europa sendo lá considerada de maneira mais pragmática, como “*o conjunto das funções devolutas aos agricultores, reconhecidas pela coletividade e podendo beneficiar da implementação de apoios públicos*” (LAURENT, 1999).

A promoção da multifuncionalidade da agricultura na Europa está associada a uma estratégia de alocação individual e contratual de recursos públicos aos agricultores para retribuir as funções sociais e ambientais de interesse público associadas à produção (FAO, 1999 ; CAZELLA e MATTEI, 2002; MALUF, 2002). No Brasil, o caráter multifuncional da agricultura não é contestado, mas apesar de recentes afirmações de interesse pelo tema (MDA, Embrapa, Campanhola, 2003), são ainda raros os instrumentos de uma política de multifuncionalidade (SOARES, 2000). Na América Latina e nos países do Sul, a principal medida de tipo multifuncionalidade já experimentada consiste na remuneração de serviços ambientais, em particular o seqüestro de CO<sup>2</sup>, por meio de subvenção para projetos florestais, agro-florestais ou silvo-agro-pastorais, como no Costa Rica, por exemplo.

A multifuncionalidade da agricultura carrega ainda certa ambigüidade, especialmente na sua definição restrita à implementação de políticas compensadoras

(PERRAUD, 2003). Estender aos países do Sul o modelo da Europa (ou ainda aqueles dos USA ou do Japão) - dedicar recursos públicos de maneira a pagar ou compensar os agricultores pelos “serviços” sociais ou ambientais associados à produção e que não encontram remuneração via o mercado – é obviamente, difícil de defender, quando esses Estados mal conseguem apoiar todos os setores da sua produção agropecuária (SABOURIN e DJAMA, 2003). Tal proposta é ainda mais difícil de defender no marco das negociações internacionais do tipo da OMC, onde as políticas de multifuncionalidade são taxadas de distorção a regra do intercâmbio livre (OCDE, 2001).

Esta situação coloca o problema da pluralidade das formas de reconhecimento do caráter multifuncional da agricultura em termos de políticas públicas e, na continuidade a questão da relação entre funções mercantis e não mercantis nos dispositivos de multifuncionalidade (BARTHÉLÉMY, 2003). No marco de um projeto de pesquisa sobre esta questão contemplando vários países do Sul (Brasil, Senegal, Nova Caledônia, Mayotte) e do Norte (Alemanha, França, Inglaterra, USA), tivemos a oportunidade de examinar o caso do manejo dos recursos naturais comuns no Nordeste brasileiro.

## I. ALTERNATIVAS A PARTIR DA REALIDADE E DAS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

Recentemente, a política agrícola dualista do Brasil está sendo reafirmada, e tal vez exacerbada. O Ministério do Desenvolvimento Agrário e a nova direção da Embrapa colocam o apoio agricultura familiar e a multifuncionalidade da agricultura como prioridade (CAMPANHOLA, 2003) quando o Ministério da Agricultura endurece a linha contrária as políticas de multifuncionalidade do Grupo de Cairns, o Brasil chegando a liderar na conferência da OMC de Cancun a criação do “Grupo dos 21” dos países chamados “emergentes”.

Não cabe aqui detalhar as razões e conseqüências dessa estratégia, mas apenas lembrar alguns fatos básicos: a proposta européia de política de multifuncionalidade, além de marginal, é inaplicável nos países do Sul; ela continua sendo interpretada como uma forma de protecionismo inaceitável por esses países, ainda mais, depois do acordo USA-UE. Chegou-se à um paradoxo, pois, nenhuma alternativa parece aceitável fora a supressão das subvenções ou das medidas compensadoras nos países do Norte. Porém, a ausência de acordo multilateral remete para acordos bilaterais que não podem ignorar tais subvenções. Trata-se, portanto, para reiniciar o dialogo, de encontrar propostas de instrumentos de políticas públicas (entre outras de multifuncionalidade) adaptados as situações dos países do Sul. A novidade no fracasso das de Cancun é que as negociações tampouco podem avançar, sem consenso, sobre a questão do efeito redistributivo das políticas produtivas e comerciais e da sua reforma.

Propomos a hipótese, fundada em observações e análises realizadas no Brasil (SABOURIN, 2000, 2001; SABOURIN et al., 2001; SABOURIN e DJAMA, 2003) de alternativas de valorização e de apoio a multifuncionalidade da agricultura com relação ao modelo de remuneração aos agricultores pelas funções não diretamente produtivas e não mercantis, via recursos públicos.

Duas principais categorias de alternativa podem ser consideradas :

- Uma entrada pelo mercado: a valorização pelo mercado das funções de interesse comum ou público associadas à produção : segurança alimentar, origem, qualidade e especificidade dos produtos, comércio solidário ou justo, certificação ambiental, serviços rurais (agroturismo, serviços de proximidade, transformação dos produtos). Que não trataremos aqui de maneira detalhada.
- Uma entrada não mercantil, pelas políticas públicas: trata-se do reconhecimento público dos dispositivos (geralmente coletivos e não mercantis) associados à atividade agropecuária e assegurando outras funções de interesse geral (público ou coletivo).

## I.1. VALORIZAÇÃO DO CARÁTER MULTIFUNCIONAL DA AGRICULTURA PELO MERCADO

O princípio consiste em associar uma remuneração das “outras” funções de interesse geral ao preço dos produtos ou serviços comercializados pelos agricultores.

Trata-se de construir e de “vender” um valor agregado apenas gerado pelo valor material ou de uso, mas também por valores humanos (equidade e solidariedade, no caso do comércio justo ou solidário) por valores sociais de interesse humano (sem trabalho infantil, etc.) ou por valores ambientais de interesse geral: certificação ambiental, agro-ecologia, agricultura orgânica, etc.

No caso específico das funções ambientais ou de manejo de recursos naturais de interesse geral, podemos distinguir por um lado, propostas de valor agregado sem necessidade específica de certificação como o turismo rural.

Por outro lado, e cada vez mais, essas formas de mercado exigem uma certificação. E o caso dos produtos agro-ecológicos ou orgânicos (SILVEIRA et al., 2002), dos produtos associados a uma certificação de proteção ambiental: borracha, frutas ou babaçu das reservas extrativistas na Amazônia (GRANCHAMP, 2002).

No Brasil, existem projetos de certificação de sistemas de produção preservando o ambiente como o caso da soja no Mato Grosso Sul (WWF-UnB-CIRAD, 2003) ou da certificação ambiental via o programa Contag/FETAPA, Proambiente na Amazônia.

## 1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS ALTERNATIVAS DE MULTIFUNCIONALIDADE: A EXISTÊNCIA DE SISTEMAS COLETIVOS DE MANEJO DA MULTIFUNCIONALIDADE:

No Brasil, entre outros países do Sul, em particular nas regiões da agricultura familiar (Nordeste, Amazônia, sul e oeste do Paraná, etc.) encontram-se diversas práticas de manejo coletivo de recursos comum e/ou públicos, asseguradas gratuitamente pelos agricultores (SABOURIN, 2000; GRANCHAMP FLORENTINO, 2003). Essas práticas ou esses dispositivos coletivos permitem assegurar ao mesmo tempo funções de produção agropecuária e funções sociais, ambientais e econômicas de interesse coletivo ou público. São geralmente assumidas por organizações locais ou regionais (grupos de agricultores, comunidades rurais, associações de produtores, cooperativas das reservas extrativistas, sindicatos, pólos sindicais, fóruns regionais).

Existem duas grandes categorias de dispositivos coletivos:

*Sistemas de manejo de recursos naturais comuns ou coletivos:* terras (de projetos de reforma agrária e de fundos de pasto), florestas (reservas extrativistas), pastagens (ex faxinais do Paraná, Campos Gerais de Minas, Fundos de Pasto do Nordeste), água (barragens e açudes comunitários ou em regime de cooperação, riachos, tanques, perímetros irrigados, etc.), biodiversidade (bancos de sementes, catadores de babaçu) ou combinando num determinado território, vários desses recursos (fundos de pasto, terras não privatizadas e reservas ambientais dos assentamentos de reforma agrária).

*Sistemas locais de acesso ou de manejo de recursos ou bens públicos:* Trata-se do manejo dos bens públicos locais: informações (por meio dos fóruns, sindicatos), inovação (por meio de bancos de sementes, de associações e grupos de agricultores experimentadores), dos saberes e saber-fazer (por meio de redes socio-técnicas e socio-profissionais). Esses bens públicos, além da sua função para o apoio a produção agropecuária, asseguram uma qualificação do estatuto de agricultor ou de trabalhador rural, assumindo funções sociais, educativas e até econômicas, pois a inovação contribui para o melhoramento da renda e das condições de trabalho.

Por outra parte, os agricultores ou as suas formas de ação coletiva asseguram, ao nível local ou regional, mediante esses dispositivos funções de interesse geral ou público de pesquisa, experimentação, extensão, capacitação e divulgação, de maneira gratuita e sem beneficiar, geralmente, de nenhum apoio público.

Podemos citar vários exemplos na região semi-árida:

- Para informação e capacitação: fóruns do tipo da Articulação do Semi-árido, pólos sindicais dos STR, Casas Familiares Rurais, Escolas de Campo, Universidade Camponesa em Sumé-PB, etc.

- Sobre inovação: bancos de sementes (ALMEIDA et al., 2002, ALMEIDA e CORDEIRO, 2001), grupos de agricultores experimentadores na Paraíba (SILVEIRA e SIDERSKY, 2000; SABOURIN et al., 2001).

### I. 3. MANEJO DE RECURSOS NATURAIS E MULTIFUNCIONALIDADE:

Na região semi-árida temos estudado mais especificamente três casos de manejo de recursos naturais comuns que apresentam um interesse em termos de multifuncionalidade. Pois, os dispositivos coletivos dos agricultores foram objeto de negociações com o Estado ou a União para elaborar instrumentos de política pública específicos, no sentido de fortalecer e ampliar o seu domínio de ação.

Os bancos de sementes no Estado da Paraíba:

Além das funções de apoio à produção, os bancos de sementes comunitários preservam a biodiversidade das variedades locais, contribuem para a segurança alimentar regional e assumem funções de certificação e distribuição de sementes que normalmente são da competência da Secretaria de Agricultura do Estado. No caso da Paraíba, a Articulação Semi-árido tem negociado junto ao governo do Estado, o reconhecimento público dos Bancos de Sementes para assumir essas funções. A partir de 1999, a Secretaria de Agricultura da Paraíba passou a redistribuir sementes por meio dos BSC, criou um fundo estadual para financiar a coleta e redistribuição de variedades locais e, em 2002, a Assembléia Legislativa promulgou uma Lei Estadual de « Estimulo ao fomento de bancos de sementes comunitários » (nº 7 298 do 27-12-2002). Essa experiência teve repercussões a nível federal na legislação nacional de sementes que regula os processos de certificação e na lei de cultivares que permite registrar variedades do ponto de vista genético.

Os fundos de pasto no Nordeste do Estado da Bahia:

No Sertão norte da Bahia, não se observava cerca de forma generalizada até a década de 70. Devido o clima seco, os fazendeiros estiveram menos presentes e a pressão sobre o espaço foi mais tênue. As culturas alimentares anuais (milho, feijão, mandioca), com rendimento aleatório, eram praticadas para o autoconsumo em pequenas áreas cercadas. O uso coletivo das áreas de pecuária dominava. Remanescente de práticas tradicionais de exploração do meio, a reserva de pasto corresponde à figura jurídica do “*compascuus*”, “Fundo de Pasto”<sup>2</sup> ou ainda *campos*, não tendo uma realidade jurídica única. Pode-se tratar de um acordo entre proprietários vizinhos, da exploração coletiva de terras devolutas ou de terras compradas ou ocupadas por um criador cujos descendentes são os membros atuais da comunidade. Nos anos 80, os grandes projetos irrigados no vale do Rio São Francisco tem provocado especulações e a invasões ilegais (grilagem) dessas áreas

não cercadas, o que motivou a negociação pelas organizações de produtores e sindicatos de trabalhadores rurais, de um projeto de reconhecimento e titulação dessas propriedades comunitárias (Quadro I).

Os fundos de pasto da Bahia se tornaram um exemplo de sucesso de uma reforma agrária descentralizada e sustentável, um caso de negociação e de articulação bem sucedidas entre a ação coletiva das comunidades de criadores e a ação pública do estado. Finalmente os fundos de pasto titulados pelo programa tornaram-se verdadeiras reservas de caatinga, quer dizer de biodiversidade (SABOURIN et al., 1999).

#### Quadro I. O projeto “Fundo de Pasto”: uma política pública de reforma agrária original

A partir de 1982, no quadro da política de reforma agrária, o Instituto de Terras da Bahia (INTERBA) tornou-se responsável pela execução de um projeto de regularização dos títulos fundiários financiado pelo Banco Mundial, pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e pela Companhia de Desenvolvimento e de Ação Regional do Estado da Bahia (CAR). As especulações e ações de grilagem em torno dos *Fundos de Pasto* levaram estas instituições à proporem ações de apoio financeiro e técnico, ultrapassando o objetivo inicial de regularização fundiária e de cadastramento das terras públicas (GARCEZ, 1987).

Sob o aspecto jurídico, a situação era pouco segura. Geralmente, não existiam títulos de propriedade oficiais, nem individuais, nem coletivos. Tratou-se, por parte do Estado, de uma legalização das práticas rurais e das formas de uso comunitário dos recursos via a propriedade coletiva ou associativa. Juridicamente, os agricultores de uma mesma comunidade ou usuários de uma área determinada de Fundo de Pasto, constituem uma associação de direito civil sem fim lucrativo que garante o título de propriedade coletiva, equiparado à legislação de reforma agrária. Com esse título, a associação comunitária, mas, também, os produtores membros, individualmente, almejam as vantagens dos beneficiários dos projetos de reforma agrária:

- ajudas financeiras subsidiadas para investimentos produtivos individuais (cerca, formação de pastos artificiais, ...) e coletivos (campos comunitários, casas de farinha de mandioca);
- subvenções para infra-estruturas sociais comunitárias (recursos hídricos, escolas, silos, ...);

Além da produção de pastagem para a criação extensiva, os fundos de pasto demarcados e legalizados têm uma função *ambiental* essencial, permitindo preservar vastas áreas de floresta seca caatinga, em termos de paisagem, reservas

de biodiversidade. Asseguram também, *funções de segurança alimentar e econômica* sendo a base de um sistema de produção camponês original. Permitiram assim assegurar a transição deste sistema “modo de vida” para a sociedade global assegurando *uma função social e cultural*.

A legalização das áreas de pastagem comum da Bahia teve repercussões a nível federal. O INCRA se interessou pela experiência e hoje existe um convênio com o governo da Bahia para a continuidade do programa de titulação de fundos de pasto. Pode-se pensar numa extensão do sistema a outras funções de manejo de recursos naturais coletivos (áreas florestas, reservas extrativistas, reservas em assentamentos, água).

Os reservatórios de água coletivos:

Em toda a região semi-árida, a construção e a manutenção dos reservatórios é assegurada mediante diversas formas de ação coletiva, geralmente na base de trabalho gratuito. Os atores coletivos são na sua maioria agricultores, artesões, eventualmente outros moradores das comunidades (pescadores, algum fazendeiro, etc.). Pode existir a criação de um grupo de financiamento da obra ou de uma associação comunitária para conseguir apoio público (dos projetos especiais contra as secas, por exemplo) (CARON e SABOURIN, 2003).

Os açudes e outros reservatórios de água comunitários estão sempre associados a uma função produtiva: a primeira é o abastecimento dos rebanhos, logo permitem regar hortas ou praticar irrigação, plantar cultivos de vazante. Têm uma função social: abastecimento doméstico em água, segurança alimentar, libertam tempo de trabalho das mulheres e servem de área de lazer. Finalmente asseguram uma função econômica: geração de renda e emprego, profissionalização, aprendizagem coletiva, prática da pesca e da piscicultura, possibilidade de desenvolver turismo nos maiores reservatórios.

Pode-se dizer que a articulação entre ação coletiva gratuita das comunidades rurais e a ação pública do estado ou da União está na base da construção da maioria desses reservatórios comunitários. Os instrumentos de apoio à construção e manutenção de reservatórios de água comunitários no Nordeste do Brasil foram variados, complexos e bem avaliados (MOLLE, 1991, COURCIER et al., 1992).

## 2. ENSINAMENTOS E PERSPECTIVAS

Os ensinamentos do estudo desses dispositivos são de três ordens : i) uma qualificação das interfaces, complementaridade e tensões entre prestações mercantis e não mercantis ; ii) a necessidade de completar essas categorias pela distinção entre princípios econômicos de intercâmbio e de reciprocidade (SABOURIN, 2000); iii) esses dispositivos coletivos oferecem de fato uma



alternativa original em termos de definição de uma política de multifuncionalidade agropecuária dos países do Sul fundada em prestações não mercantis.

## 2.1. DISPOSITIVOS DE COOPERAÇÃO E DE AJUDA MÚTUA:

Nos três casos de manejo de recursos naturais, aparecem duas constantes : i) a multifuncionalidade das agriculturas familiares e dos dispositivos coletivos está assegurada por prestações essencialmente (mas não exclusivamente) não mercantis ; ii) esses dispositivos coletivos funcionam segundo regras de reciprocidade de origem camponesa.

Porém, a perenidade e as condições de reprodução desses dispositivos coletivos nunca estão definitivamente asseguradas. Por um lado, é por conta das mutações rápidas do contexto econômico e social, em particular dos mercados e das políticas públicas cada vez mais segmentados que devem enfrentar as agriculturas familiares. Por outro lado, esses dispositivos nunca estão estabilizados porque, por natureza, a reprodução dos processos de reciprocidade, depende de estruturas e de relações sociais que encontram-se cada dia mais ameaçadas, quanto a suas possibilidades de expressar seus valores de base pelo avanço da economia de livre câmbio.

De fato, existem alguns casos de adaptação das formas e regras de reciprocidade camponesa em estruturas institucionais formalizadas e novas: grupos, associações de produtores, centrais de serviços, etc. Mas, a sua atualização no seio de formas de organização de natureza meramente produtiva provoca também tensões ou conflitos de interesses, em particular em torno das regras de manutenção ou de partilha desses recursos (privatização, etc.).

Observamos modos de articulação entre esses dispositivos coletivos multifuncionais com políticas públicas locais ou regionais, extremamente positivos. De fato, a institucionalização desses dispositivos permite o seu reconhecimento oficial, o qual contribui para assegurar sua manutenção ou e à conseguir apoios e recursos públicos.

As três experiências descritas podem ser consideradas como isoladas e privilegiadas. É apenas o caso dos fundos de pasto, mas mesmo assim, correspondem à uma política de escala estadual do Governo da Bahia. Porém, consideramos efetivamente, uma riqueza, o fato de encontrar dispositivos coletivos funcionando por meio de prestações gratuitas, sendo fortalecidos por apoios institucionais públicos. A riqueza é o fato de não ter perdido ou transformado, alienado os valores humanos (de justiça, equidade, responsabilidade, confiança, etc.) que motivam a ação coletiva (Ostrom, 1998) apesar de uma articulação crescente com a lógica de acumulação e de intercâmbio do mercado liberal. Mas essas experiências foram construídas historicamente e socialmente.

As bases de partida são as práticas de reciprocidade de sociedades camponesas preocupadas com a reprodução do seu modo de vida e de produção. Os caminhos percorridos estão marcados por diversas alianças institucionais estratégicas e por processos de aprendizagem dos atores locais e das lideranças camponesas. As dificuldades são permanentes, em particular aquelas ligadas a confusões quanto à natureza dos sistemas, entre o princípio de intercâmbio capitalista e o princípio de reciprocidade.

## 2.2 TRADUÇÃO EM TERMOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma alternativa em termos de política de multifuncionalidade consiste em facilitar, assegurar ou apoiar o funcionamento, a reprodução, a adaptação, em outra palavra a sustentabilidade ou a perenidade desses dispositivos coletivos de interesse público.

Tal política não seria baseada na remuneração individual de serviços e de funções que já são assegurados pelos coletivos de agricultores de maneira gratuita. Corresponde a o conjunto das medidas (já existentes ou a propor) de reconhecimento (jurídico, político, territorial) e de apoio (técnico, pedagógico, organizacional, institucional e econômico) visando a garantir o funcionamento e a reprodução desses dispositivos. A justificação em termos de multifuncionalidade é aquela do interesse geral: esses dispositivos asseguram o manejo de recursos que interessam ao mesmo tempo a produção agropecuária para o grupo e funções ambientais, sociais, culturais, e econômicas de interesse público ou coletivo.

Essa estratégia de reconhecimento e valorização da multifuncionalidade apresenta duas vantagens:

- Poupar os recursos públicos já limitados para o apoio à produção. Pois, trata-se antes de tudo de fortalecer praticas multifuncionais não mercantis já existentes.
- Permitem assim a preservação não somente das funções produtivas e não produtivas associadas, mas do tecido social rural e das estruturais locais capazes de assegurar um manejo gratuito e compartilhado desses recursos e de manter os valores humanos assim produzidos (BEDUSCHI e ABRAMOVAY, 2003).

## 2.3. QUE USO DOS RECURSOS PÚBLICOS?

Obviamente, não se trata, tampouco de substituir os deveres do Estado em matéria de serviços e bens públicos, pela ação gratuita das organizações de agricultores. Trata-se de poupar recursos públicos para afetá-los precisamente para ações de fortalecimento dessas iniciativas. Trata-se primeiro de preservar,

resguardar e apoiar práticas multifuncionais não mercantis já existente e assumidas até hoje de maneira gratuita e voluntária. Um apoio econômico ou financeiro a esses dispositivos coletivos permitiria sem dúvida em certos casos melhorar a sua atuação e os seus alcances. Mas, a prioridade é o seu reconhecimento público.

Pode-se tratar, por exemplo, de validar ou reconhecer num quadro jurídico legal, práticas anteriores como a atribuição de direitos de uso ou de colheita (floresta) ou de títulos de propriedade coletiva a entidades reconhecidas (associações de produtores, por exemplo).

*Reconhecimento jurídico e apoio aos dispositivos coletivos:*

Trata-se, por exemplo, do reconhecimento dos grupos de consórcio para construção de cisternas de água (estados da Bahia do Ceará, Paraíba, Piauí e Pernambuco) para atribuição dos financiamentos públicos do programa Comunidade Solidária ou do programa 1 Milhão de cisternas (DINIZ, 2001).

Podemos citar o exemplo do reconhecimento dos Bancos comunitários de sementes do semi-árido paraibano pela Secretaria de Agricultura da Paraíba, para assumir o programa Estadual de distribuição e conservação de sementes nos municípios onde eram implantados, de maneira a valorizar as variedades locais e a garantir uma diversificação das espécies e das variedades adaptadas a diversidade dos ecossistemas e dos sistemas de produção (ALMEIDA e CORDEIRO, 2001, ALMEIDA et al., 2002). Hoje se trata de estender esse tipo de política pública (reconhecimento jurídico e apoio diversificado) a novas funções: grupos de comercialização em comum, grupos ou associações de irrigantes, grupos ou associações de agricultores-experimentadores (SILVEIRA e SIDERSKY, 2000). Num segundo tempo, é evidente que o reconhecimento público e jurídico desses dispositivos, permite a sua estruturação institucional e, portanto que eles passam a beneficiar da redistribuição pública dos recursos da coletividade (via o município, o Estado local ou a União). De qualquer modo, o apoio financeiro de organizações de produtores ou de rurais para a realização de funções de interesse coletivo ou público é completamente diferente da remuneração individual dos agricultores via subsídios (USA), da remuneração contratual tipo CTE (Contrat Territorial d'Exploitation) na França, ou das outras formas de compensação ou de proteção ao nível do subsídio dos preços e produtos aplicados nos países da Europa e no Japão.

*Preservação das estruturas sociais e dos valores associados à essas várias funções:*

Primeiro a estratégia proposta permitiria limitar ou reduzir o desaparecimento progressivo dessas práticas multifuncionais gratuitas ou não mercantis, no marco do contexto de liberalização atual que vem acrescentar o

crescimento da pobreza, da incerteza e do risco, assim como a diferenciação social e a monitorização das relações no campo.

Segundo tal política permitiria assegurar a reprodução dessas praticas multifuncionais funções, na medida que elas não são dadas assim de maneira espontânea ou por puro espírito de abnegação e de consciência do interesse geral por parte dos seus atores.

Essas funções são assumidas pelos agricultores por necessidade (às vezes de sobrevivência) e ao mesmo tempo dependem de estruturas e relações sociais de proximidade e de reciprocidade construídas no tempo, desde séculos, mesmo se já passaram por muitas evoluções e adaptações (SABOURIN, 1999, 2000). A manutenção e a reprodução dessas estruturas e dos valores humanos por elas produzidos passa pelo reconhecimento do nome, do saber, da identidade dos atores locais, essencial para o seu "ser social", o seu estatuto e o seu prestígio.

Resgatar essas funções significa, portanto preservar as estruturas sociais e econômicas de ajuda mutua, de manejo compartilhado e de redistribuição que as asseguram e os valores humanos a elas associados (SABOURIN e DJAMA, 2003).

Pelo contrário a aplicação de um sistema de tipo remuneração (individual) das prestações ambientais ou sociais associadas a produção agropecuária tende a monetarizar e à mercantilizar funções não mercantis (BARTHÉLÉMY, 2003). Pode assim colocá-las em perigo, em caso de interrupção do subsídio, ou levar a desagregação das poucas estruturas sociais e econômicas que asseguram essas práticas.

#### Justificativa e argumentaria:

Nos países europeus, a multifuncionalidade da agricultura é diretamente assimilada a retribuição pelas políticas públicas de funções não mercantis de interesse coletivo (preservação dos recursos naturais, das paisagens, luta contra a poluição) ou publico, associadas à produção agropecuária.

Nos países do Sul, apesar da agricultura ser também multifuncional, o Estado raramente dispõe de recursos para remunerar ou compensar tais funções ou amenidades junto aos agricultores. A única consideração da multifuncionalidade na sua forma restrita (retribuição de amenidades) além de ser criticada como obstáculo ao livre comercio nas negociações da OMC, teria a tendência a multiplicar os mecanismos de protecionismo das funções mercantis da agricultura. É obvio, que mesmo desejando aplicar tal estratégia, a maioria dos países do sul não dispõe de recursos para essa política. Em muitos países, mesmo emergentes, como o Brasil, ainda faltam recursos para assegurar a segurança alimentar e o apoio à produção.

Pois, os países do Sul dispõem de outros instrumentos públicos capazes de preservar, facilitar ou promover amenidades ou funções não mercantis de interesse

coletivo ou público (ambientais, sociais, culturais e econômicas) associadas à produção agropecuária, na escala local ou regional.

## CONCLUSÃO

Face ao desengajamento do Estado das suas funções de regulação e de redistribuição, associado à privatização dos serviços públicos, as comunidades camponesas e rurais resistem e constroem dispositivos alternativos.

Observa-se a multiplicação de iniciativas de sistemas locais de acesso, produção ou manejo de recursos comuns ou de bens públicos. Os agricultores ou as suas organizações asseguram, a nível local ou regional, por meio desses dispositivos, funções de interesse geral em termos de manejo de recursos naturais e ambientais, de biodiversidade, mas também de experimentação técnica e social, muitas vezes sem beneficiar de ajuda pública.

A questão da adoção de políticas alternativas e, em particular diferentes daquelas encorajadas e co-financiadas pelas agencias multilaterais não é evidente. Apesar de ser um país agropecuário rico, o Brasil não dispõe de uma margem ampla de manejo dos recursos públicos oriundos da agricultura ou de outros setores, suficiente para assegurar uma redistribuição mais eficiente, justa e sustentável das rendas da agricultura. Pois não existe sistema de taxas sobre a produção agropecuária gerando caixas ou fundos de redistribuição.

Como bem o ressaltam os autores do projeto “Fome Zero” (Silva et al., 2002), a ajuda alimentar e a luta contra a pobreza e a desigualdade precisam ser associadas à medidas estruturais capazes de contribuir para a integração econômica, social dos rurais mais pobres, mediante uma atividade produtiva. Ora bem, não existe apenas integração econômica e social por meio do mercado (do trabalho, dos serviços ou da produção). Existem também possibilidades de integração econômica e territorial por meio das práticas e atividades não mercantis. Uma alternativa simples, em termos de política de multifuncionalidade consiste em facilitar ou assegurar o funcionamento e a reprodução desses dispositivos coletivos de interesse público.

## NOTAS

<sup>1</sup> Sociólogo, pesquisador do CIRAD - Centro de cooperação Internacional em Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento, departamento Meio Ambiente e Sociedade, Unidade de Pesquisa : Ação coletiva, políticas públicas e mercados. Pesquisador associado no Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB). E-mail : sabourin@cirad.fr;

<sup>2</sup> Por oposição as roças próximas das moradias, os pastos ficando no “fundo” da fazenda.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALMEIDA Paula; CORDEIRO Angela. 2001: *Sistema de seguridade da semente da paixão*. Estratégias comunitárias de conservação de variedades locais no semi-árido. Rio de Janeiro, AS-PTA. 120p.

ALMEIDA Paula; TARDIN José Maria; PETERSEN, Paulo. 2002: *Conservando biodiversidade em ecossistemas cultivados in: Seria melhor mandar ladrilhar?* Biodiversidade como, para que, porquê, Editoras UnB e Instituto Sócio Ambiental –(ISA), pp 140-151.

AS-PTA. 1999: *Gestão comunitária da biodiversidade no nordeste brasileiro*. Projeto Crocevia-União Européia, nº 274. Relatório final de atividades. Esperança: Aspta, 38p.

BARTHÉLÉMY, Denis. 2003: *La multifonctionnalité agricole comme relation entre fonctions marchandes et non marchandes*. Les Cahiers de la multifonctionnalité, 2, pp 95-99.

BEDUCHI FILHO Luis Carlos; ABRAMOVAY Ricardo. 2003: *Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil*. In Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 23p.

CARON Patrick, SABOURIN Eric (eds). 2003: *Camponeses do Sertão. As mutações das agriculturas familiares no Nordeste do Brasil*, Brasília, Embrapa-Sct, Cirad, 225p.

CAMPANHOLA Clayton. 2003: *Íntegra do discurso de posse de Clayton Campanhola (24/01/2003)*, Brasília, NEAD

CAZELLA Ademir, MATTEI Lauro. 2002: *Multifuncionalidade agrícola e pluriatividade das famílias de agricultores : novas bases interpretativas para repensar o desenvolvimento rural*. In IV Congresso SBS-IESA, Santa Catarina, maio de 2002, 22p.

COURCIER Rémy, SABOURIN Eric. 1992: *Handling superficial water for small agriculture in the semi-arid tropics of Brazilian Northeast*. In International Conference about Climatic Variation Impact and Sustainable Development, Fortaleza : ICID, 15p.

DINIZ, Paolo Cesar. 2002: *Ação coletiva e convivência com o semi-árido : A experiência da Articulação do Semi-Árido Paraibano*. Dissertação de mestrado em sociologia, Campina Grande, UFPB-CH-PPG S, 112 p.

FAO *Multiples fonctions de l'agriculture et des terres: l'analyse*. FAO, Maastricht, 1999.

GARCEZ, Ana N. 1987: *Fundos de Pasto. Um projeto de vida sertanejo*. Salvador: INTERBA, CAR, 107 p.

GRANCHAMP FLORENTINO, Laurence. 2003: *Gestão local dos recursos naturais : o caso de Uruará*. In A. Simões et I. Salgado (coord.), *Decentralização e gestão*

dos recursos naturais, Belém, UFPA/NEAF.

GRANCHAMP FLORENTINO, Laurence. 2001: *Avaliação da participação da sociedade civil na gestão dos recursos florestais. Estudo de quatro projetos de manejo comunitário das florestas*. Premier Rapport de mission dans l'Acre, ONF Conosur – BID, 32 p.

LAURENT Catherine. 1999 : *Activité Agricole, Multifonctionnalité et Pluriactivité*. In *Pour*, dec. 1999, n° 64, p 41.

MALUF Renato. 2002: *Multifonctionnalité de l'agriculture et valorisation des produits*. Communication in : Colloque Sfer, Inra, Cirad, Multifonctionnalité de l'Agriculture, mars 2002, Paris.

MALUF Renato. 2002: *Produtos agroalimentares, agricultura multifuncional e desenvolvimento territorial no Brasil*. In Moreira, R.J. e Costa, L.F.C. (orgs.), *Mundo rural e cultura*. R. Janeiro, Mauad, 241-262.

MALUF Renato. 2002: *O enfoque da multifuncionalidade da agricultura: aspectos analíticos e questões de pesquisa*. In Lima, D.M. e Wilkinson, J. (orgs.). *Inovação nas tradições da agricultura familiar*. Brasília, CNPq/Paralelo 15, 301-328.

MOLLE François. 1991: *Marcos históricos e reflexões sobre a açudagem e o seu aproveitamento*. Mossoró : ESAM, 197p.

MORMONT, Marc. 2000: *Scientific communication and sustainable rural development*. In *X World Congress of Rural Sociology*, Rio de Janeiro, 1-5 agosto 2000.

OCDE. 2001: *A synthesis of country reports on jointness between commodity and non-commodity outputs*. In OECD agriculture, Proceedings of the Workshop on multifunctionality, Oecd, Paris 2-3 July 2001.

OSTROM Elinor. 1998: *A behavioral approach to the rational-choise theory of collective action*, American Political Science Review 92:1-22.

PERRAUD, Daniel. *Les ambiguïtés de la multifonctionnalité de l'agriculture*, Economie Rurale 273-274, 2003, pp45-60.

SABOURIN, Eric. 1999: *Family farming sustainability and regional economic integration in Brazil: between debate and reality*. In *Sustainable agriculture and Environment: Globalization and trade liberalisation*, Dragun A.K. & Tisdell C. (dir.) Edward Elgar Editor, Cheltenham, GB, 229-245.

SABOURIN, Eric. 2000: *Peasant reciprocity practises in Brazilian Northeast rural communities and recognition of agriculture multifunctionality*. In *X World Congress of Rural Sociology*, Rio de Janeiro, 1-5, 15p.

SABOURIN, Eric. 2001: *Meio ambiente e sustentabilidade da agricultura familiar no semi-árido*. Nordeste Raízes, 20: 132-144.

SABOURIN, Eric. DJAMA, Marcel. 2003 : *Pratiques paysannes de la multifonctionnalité : Nordeste brésilien et Nouvelle Calédonie*. Economie Rurale 273-274, pp120-133.

- SABOURIN, Eric. CARON, Patrick. SILVA, Pedro Carlos Gama da. 2001: *O manejo dos « fundos de pasto » no nordeste baiano: um exemplo de reforma agrária sustentável*. In Raízes, 20: 90-102.
- SABOURIN, Eric. DUQUE, Ghilaine. MALLAGODI, Edgard. 2004: *Novos atores rurais e multifuncionalidade da agricultura no semi-árido brasileiro: um olhar crítico sobre o período 1998-2002*, In Raízes, Vol 22, nº1, pp 58-72.
- SABOURIN, Eric. MARINOZZI, Gabrio. 2000: *Recomposição da agricultura familiar e coordenação dos produtores para a gestão de bens comuns no Nordeste brasileiro*. In Revista Econômica do Nordeste, vol. 31, n° 4/2000, 1008-1017. Oct. Dec. 2000.
- SABOURIN, Eric. SIDERSKY, Pablo. MATOS, Luis Carlos. TRIER, Rémi. 2002: *Gestion technique vs gestion sociale de l'eau dans les systèmes d'agriculture familiale du Sertão brésilien*, Sècheresse; 13 (4) 274-83.
- SABOURIN, Eric. SILVEIRA, Luciano. SIDERSKY, Pablo. 2004 : *Production d'innovation en partenariat et agriculteurs expérimentateurs au Nordeste du Brésil*. In Cahiers Agricultures, vol. 13, pp 203-210.
- SABOURIN, Eric. SIDERSKY, Pablo. SILVEIRA, Luciano. 2004 : *Farmer experimentation in north-east Brazil: The story of a partnership between smallholders 'organisations and NGO seeking to enhance agricultural innovation in the Agreste region of Paraíba State*. In Advancing Participatory Technology Development ACP-EU,CTA, La Haye, 191-207.
- SABOURIN, Eric. CARON, Patrick. SILVA, Pedro Carlos Gama da. 1997: *Enjeux fonciers et gestion des communs dans le Nordeste du Brésil: le cas des vaines pâtures dans la région de Massaroca-Bahia*. Cahiers de la Recherche-Développement, nº42, Montpellier, pp.5-27.
- SIDERSKY, Pablo. SILVEIRA, Luciano. 2000: *Experimentar com os agricultores. A experiência da AS-PTA na Paraíba*. In Metodologias de experimentação com os agricultores, Embrapa, Brasília, C. G Filho (ed). 33-58, serie Agricultura Familiar 5.
- SILVA, José Graziano da. BELIK, Walter. TAKAGI, Maira. 2002: *Para os Críticos do Fome Zero Teoria e Debate*. Edição 51 - jun/jul/ago de 2002.
- SILVEIRA, Luciano. PETERSEN, Paulo. SABOURIN, Eric (Org.). 2002: *Agricultura familiar e agroecologia no semi-árido*. Avanços a partir do Agreste da Paraíba, ASPTA, Rio de Janeiro, 388p.
- SOARES, Antonio Carlos. 2001: *A multifuncionalidade da agricultura familiar*. Proposta 87, pp 40-49, dezembro 2000/fevereiro 2001.
- WWF-UnB/CDS-CIRAD, 2003: *A soja na Amazônia. Reorientação socio-econômica e ambiental da produção e comercialização de grãos (soja) na Amazônia Legal*. Brasília. WWF, UnB, Cirad, 43p.